



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, № 26



MAREK BANKOWICZ

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Instytut Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych
marek.bankowicz@uj.edu.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092607

Ustrojowe dylematy prezydentury. Głowa państwa według Konstytucji RP z 1997 r.

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest analiza usytuowania prezydentury w polskim systemie konstytucyjnym oraz ocena adekwatności przepisów konstytucyjnych do rzeczywistej pozycji prezydenta w państwie.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Zasadniczy problem to charakterystyka uprawnień prezydenta i relacji pomiędzy głową państwa a innymi organami władzy państwowej. W artykule odwołano się do metody prawno-dogmatycznej, zakładającej krytyczną analizę przepisów Konstytucji RP, a także do metody instytucjonalnej, na podstawie której opisano reguły polskiego systemu politycznego.

PROCES WYWODU: Usytuowanie prezydenta w systemie konstytucyjnym Polski zostało przedstawione poprzez charakterystykę trybu jego wyłaniania, przysługujących mu prerogatyw oraz możliwości wpływania na rząd, parlament i sądownictwo.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Analiza wykazała niekonsekwencje, a nawet błędy przepisów konstytucyjnych odnoszących się do prezydenta. Powszechne i bezpośrednie wybory głowy państwa są niezgodne z zasadniczo parlamentarno-gabinetowym systemem politycznym Polski. Uprawnienia prezydenta jako strażnika Konstytucji, gwaranta ciągłości władzy państwowej, najwyższego reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych oraz zwierzchnika sił zbrojnych są w dużej mierze pustymi deklaracjami, bowiem Konstytucja nie daje prezydentowi rzeczywistych możliwości działania na tych polach.

Sugerowane cytowanie: Bankowicz, M., (2017). Ustrojowe dylematy prezydentury. Głowa państwa według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. *Horyzonty Polityki*, 9(26), 111-128. DOI: 10.17399/HP.2018.092607.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Niezbędna wydaje się przebudowa polskiej prezydentury, a tym samym reforma konstytucyjna. System polityczny powinien być klarowny i spójny. Jeśli zatem utrzymany ma być system parlamentarno-gabinetowy, to uprawnienia konstytucyjne prezydenta powinny zostać uszczuplone i wskazane jest odejście od powszechnych wyborów prezydenckich. Wybranie opcji semiprezydenckiej powinno natomiast skutkować wzmocnieniem pozycji prezydenta poprzez uczynienie zeń podmiotu wytyczającego politykę państwa i podporządkowanie mu rządu.

SŁOWA KLUCZOWE:

prezydent, prezydentura, Konstytucja RP, system konstytucyjny

DILEMMAS OF PRESIDENCY IN THE POLITICAL
SYSTEM. HEAD OF STATE ACCORDING
TO THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF POLAND
FROM 1997

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: Analysis of president place in the Polish constitutional system. Assessment of a constitutional articles appropriation to real position of president in the state.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The fundamental aim is characterization of the presidential powers and relations between head of state and other state authorities. In the paper is appeal to legal-dogmatic method making a critical analysis of the constitutional articles possible and to institutional method within description of the Polish political regime principles.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: Place of president in the constitutional system of Poland is presenting by evaluation of the presidential electoral procedure, prerogatives and possibilities of the influences on government, parliament and judiciary.

RESEARCH RESULTS: Analysis pointed out serious lacks of consequences and even mistakes of the constitutional provisions regarding to presidency. Direct election of head of state is at odds with the parliamentary system in Poland. Competences of president as a guarantor of constitution and guarantor of continuity of state authority, supreme state representative in international relations and head of the armed forces are in large degree empty declarations, because the constitution does not give to president real scope for political activity.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: It seems that indispensable is a restructuring of the Polish presidency and in consequence a constitutional reform. Political system should be clear and consistent. If will be preserve of parliamentary system, then constitutional authorities of president ought to be smaller and is necessary to resign from direct presidential election. However, choice of semipresidential regime should carry out of making president in many respects stronger as a political leader which charts state politics and dominates over government.

KEYWORDS:

president, presidency, constitution, constitutional system

WSTĘP

Wykreowany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej trzeba niestety określić jako niespójny i nieprzejrzysty. Krzysztof Zuba ocenił, iż ustrój ten jest „na swój sposób unikatowy, by nie powiedzieć – «egzotyczny»” (Zuba, 2013, s. 136). W konsekwencji nie tworzy zwartej konstrukcji systemowej. W praktyce może wywoływać – co wielokrotnie obserwowaliśmy – konflikty kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi organami władzy, a także powodować ogólną nefunkcjonalność systemową. Zamiast zdecydować się na jednoznaczną opcję ustrojową, czyli wybrać albo czysty system parlamentarno-gabinetowy, albo system parlamentarno-gabinetowy w wariacie kanclerskim, albo wreszcie system półprezydencki (wybór systemu prezydenckiego typu amerykańskiego czy parlamentarno-komitetowego typu szwajcarskiego w polskich realiach nie wchodził w grę), Konstytucja RP stworzyła ustrój kompromisowy, który jest jedynym w swoim rodzaju rozwiązaniem hybrydalnym (szerzej na temat wad Konstytucji RP zob. Bankowicz, 2016, s. 69-93). System władzy selektywnie odwołuje się do pewnych zasad klasycznego parlamentaryzmu, kancleryzmu oraz półprezydenccjalizmu (semiprezydenccjalizmu), które stara się mechanicznie zespolić. Nie jest wszelako, co w tej sytuacji oczywiste, żadnym z tych ustrojów. W konsekwencji mamy do czynienia z ustrojową enigmą o zatartych konturach organizacji władzy i niejasnym do końca układzie powiązań i oddziaływań pomiędzy

organami władzy państwowej – prezydentem, parlamentem, rządem i Trybunałem Konstytucyjnym. W Konstytucji brak zdecydowanego rozstrzygnięcia, który z organów władzy jest ustrojowo najsilniejszy i w pewnym sensie dominujący w procesie kształtowania polityki państwa, a które instytucje w tym procesie odgrywają rolę uzupełniającą, moderującą czy powściągającą. W systemie parlamentarno-gabinetowym silne ustrojowo jest ciało przedstawicielskie, któremu przypada polityczna supremacja, a prawo do sprawowania władzy ma większość parlamentarna, której emanację stanowi rząd. W systemie kanclerskim istotnemu wzmocnieniu podlega pozycja szefa rządu, uzyskującego w stosunku do parlamentu daleko idącą autonomię. W systemie półprezydenckim natomiast najważniejszą funkcję w procesie politycznym spełnia prezydent, faktycznie przewodzący mniej lub bardziej zdecydowanie rządowi, natomiast sam nieponoszący odpowiedzialności politycznej przed parlamentem (zob. Lijphart, 1992; Lijphart, 2001; Sartori, 2000; Cheibub, 2007; Bankowicz, 2013).

Tymczasem w Konstytucji RP zarówno parlament, jak i prezydent oraz rząd z premierem na czele wykazują jednocześnie cechy ustrojowej siły i ustrojowej słabości.

PREZYDENTURA REPREZENTACYJNA

Siła prezydenta wypływa z trybu jego powoływania w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, co daje mu bardzo mocną legitymizację, tudzież predestynuje go do ustrojowego pierwszeństwa nie tylko w sensie ceremonialnym, lecz przede wszystkim kompetencyjnym. Za oznakę siły tego urzędu można również uznać kadencję, która jest dłuższa od kadencji parlamentu. Okazuje się jednak, że siła polskiej prezydentury jest pozorna, bowiem głowa państwa zajmuje podrzędną, wyraźnie drugoplanową pozycję w procesie decyzyjnym, a jej obecność w polityce częstokroć zredukowana jest do zadań formalnych lub reprezentacyjnych. Nie tylko nie odgrywa ona roli regulatora ustroju, nie jest nawet politycznym arbitrem. Konstytucja zdaje się czynić z prezydenta swoistego rodzaju notariusza państwa, jakkolwiek otoczonego wysokimi rewerencjami. „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – mówi art. 126 ust. 1 – jest najwyższym

przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej". W innym miejscu Konstytucja wszelako jednoznacznie przesądza, że politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa prowadzi nie prezydent, lecz Rada Ministrów (art. 146 ust. 1). Wyznaczony przez ustawę zasadniczą rozdział zadań w obrębie egzekutywy wydaje się zatem nie budzić żadnych wątpliwości i przebiega on wedle schematu – decyzje leżą w kompetencjach rządu, zaś rolą prezydenta jest reprezentowanie państwa.

Notarialny i reprezentacyjny charakter prezydentury potwierdzony zostaje w art. 133 Konstytucji, w którym prezydent jest określony jako „reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych”. Tylko reprezentant i nic poza tym. I jako ów reprezentant ma wykonywać w tej przestrzeni wyłącznie trojakiemu rodzajowi ściśle formalne działania, których enumerację zawiera ustawa zasadnicza, a mianowicie ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Polski w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim obcych dyplomatów. Zastanawia, że Konstytucja wprost nie przewiduje jakiegokolwiek samodzielnej obecności prezydenta w stosunkach międzynarodowych, a jakby tego jeszcze było mało, to w zakresie polityki zagranicznej, której literalnie poza wymienionymi powyżej trzema formami aktywności i tak prowadzić nie może, nakłada na niego obowiązek współdziałania z premierem i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3). Pomimo tych konstytucyjnych ograniczeń, zdaniem niektórych badaczy, polityka zagraniczna jest jednak tą dziedziną, gdzie wpływ prezydenta jest szczególnie mocny i widoczny (zob. Jednaka, 2004, s. 74). Wynika to z faktu, iż kolejni prezydenci byli bardzo aktywni na tym polu i absolutnie nie pozwolili się zamknąć w sztywnym gorsecie wykrojonym przez przepisy konstytucyjne, redukujące – powtórzmy raz jeszcze – rolę głowy państwa do bycia reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych w zaledwie trzech sprawach, a i kolejne rządy z reguły wykazywały pewnego rodzaju zrozumienie dla aspiracji głowy państwa. Wszyscy więc przymykali oko na więcej niż niefortunny art. 133 Konstytucji oraz udawali, że nie dostrzegają, jakie niebezpieczne konsekwencje dla samej wręcz istoty prezydentury on z sobą niesie.

PROCEDURA WYBORCZA

Dla takiej konstrukcji prezydentury, w istocie reprezentacyjnej i decyzyjnie wtórnej wobec Rady Ministrów, naturalny byłby pośredni tryb obsadzania stanowiska głowy państwa przez Zgromadzenie Narodowe, ewentualnie poszerzone o przedstawicieli władz lokalnych. Wybory powszechne i bezpośrednie prezydenta wprowadzają tylko element pewnego nieporządku do wykreowanego przez Konstytucję III RP systemu ustrojowego, gdyż pozostają w otwartej niezgodzie z zasadniczo parlamentarno-gabinetową logiką Konstytucji. „Głowa państwa – słusznie dowodził Roman Graczyk – z demokratycznym mandatem pochodzącym wprost od wyborców ma – teoretycznie – tytuł do rządzenia. Jeśli przepisy konstytucyjne jej tej władzy nie dają, powstaje sprzeczność” (Graczyk, 1997, s. 168). Poza tym powszechna i bezpośrednia elekcja mocno wikła prezydenta w zależności polityczne, zmusza go do bycia eksponentem własnego obozu partyjnego, dystansuje go od innych uczestników życia publicznego, a poprzez to tworzy zaporę uniemożliwiającą mu skuteczne działanie w charakterze politycznego arbitra czy moderatora.

Tymczasem Konstytucja mocno eksponuje wybór prezydenta przez naród w wyborach powszechnych i bezpośrednich. W art. 127, jednym z najdłuższych odnoszących się do prezydenta, stosunkowo dokładnie uregulowano procedurę wyboru głowy państwa. O urząd prezydenta RP może ubiegać się obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych. Prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Do rejestracji kandydatury niezbędne jest przedłożenie list z poparciem co najmniej 100 tys. obywateli¹. Głowa państwa wybierana jest w systemie większości bezwzględnej. Oznacza to, że

¹ Tę liczbę podpisów rejestracyjnych trzeba uznać za rozsądną. Z jednej strony tworzy ona dostateczną zaporę przed zbyt masowym napływem kandydatów, co naruszałoby powagę elekcji prezydenckiej, ale z drugiej – nie rygluje całkowicie możliwości kandydowania osobom, które nie są wysuwane przez wielkie i zorganizowane formacje polityczne. Podniesienie liczby owych podpisów do 200, 300 czy 500 tys., o czym niekiedy napomykają różni politycy, byłoby w realiach polskich rozwiązaniem nadmiernie surowym, źle wyglądającym w punktu widzenia standardów demokracji, zakładających wszak względną otwartość procedur wyborczych.

do wyboru konieczne jest uzyskanie więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska takiej liczby głosów, 14 dni później przeprowadza się drugą turę głosowania, do której dopuszcza się dwóch kandydatów z największą liczbą głosów w pierwszej turze. Prezydentem zostaje ten, który w drugiej turze uzyska większą liczbę głosów². Kadencja prezydenta trwa pięć lat (na temat zasad wyłaniania prezydenta Polski zob. Chmaj i Skrzydło, 2011, s. 128-144).

Problematyczna jest regulacja konstytucyjna dotycząca reelekcji prezydenckiej. Zgodnie z art. 127 ust. 2 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz”. Jeżeli intencją twórców Konstytucji, a wszystko na to wskazuje, było ograniczenie sprawowania urzędu prezydenckiego przez jedną osobę do co najwyżej dwóch kadencji, to zasadę tę sformułowali bardzo nieporadnie, by nie powiedzieć wadliwie. Poprawna regulacja powinna wyglądać np. tak: „Nikt nie może być wybrany na urząd Prezydenta RP więcej niż dwa razy”. Zastosowany w Konstytucji przepis oznacza tylko, że urzędujący prezydent może być ponownie wybrany tylko raz i po drugiej kadencji musi opuścić urząd. Nie wynika stąd jednak, a taki błędny pogląd jest szeroko zakorzeniony nie tylko wśród reprezentantów świata polityki, ale także w gronie konstytucjonalistów (Banaszak, 2009, s. 647; Kowalczyk, 2011, s. 123), iż taka osoba po przerwie w sprawowaniu urzędu nie może następny raz objąć stanowiska prezydenta. Były prezydent nie jest przecież prezydentem RP starającym się o ponowny wybór, lecz obywatelem korzystającym z pełni praw wyborczych. Użyte w Konstytucji słowo „ponownie” odnosi się tylko i wyłącznie do urzędującego prezydenta, w żadnym wypadku nie może mieć zastosowania do osób sprawujących tę funkcję w przeszłości. Wbrew powszechnie stosowanej, ale niepoprawnej interpretacji, osoba, która

2 Konstytucja, podobnie zresztą jak i regulująca szczegółowe zasady wyboru głowy państwa Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy, nie daje odpowiedzi na pytanie – co należałoby uczynić, gdyby w drugiej turze głosowania obaj kandydaci do prezydentury uzyskali identyczny wynik. Czy wówczas o wyborze przesądzać miałby lepszy wynik w pierwszej turze, czy ewentualne losowanie? A może należałoby powtórzyć całą procedurę wyborczą? Oczywiście prawdopodobieństwo takiej sytuacji jest bliskie zera, chociaż nie jest ona zupełnie niemożliwa.

była prezydentem przez dwie kadencje, po przerwie w sprawowaniu funkcji jest więc w pełni uprawniona do tego, by kolejny raz ubiegać się o prezydenturę i powrócić do tego urzędu.

PREZYDENTURA W CIENIU RZĄDU

Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2). Jego własne instrumentarium działania w tej sferze prezentuje się wszelako nader skromnie oraz jest zdominowane przez kompetencje bardziej formalne aniżeli merytoryczne i decyzyjne. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. W czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawuje za pośrednictwem ministra obrony narodowej (art. 134 ust. 2). Użyta w Konstytucji formuła „za pośrednictwem” swą enigmatycznością musi budzić zaciekawienie. Minister obrony narodowej sprawuje pośrednictwo między prezydentem a siłami zbrojnymi, czyli jest albo rozjemcą, albo łącznikiem pomiędzy tymi dwiema stronami. Działalność ministra w charakterze rozjemcy trzeba z góry wykluczyć, bowiem między głową państwa a siłami zbrojnymi nie ma i być nie może żadnego konfliktu, tak więc pośrednictwo w celu osiągnięcia między nimi porozumienia jest ewidentnie bezprzedmiotowe. Pozostaje zatem pośrednictwo ministra jako łącznika, który w imieniu prezydenta utrzymuje bezpośredni kontakt z siłami zbrojnymi. Dlaczego jednak prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych potrzebuje co do zasady w kontaktach z nimi stałego pośrednictwa ministra obrony narodowej? Rzecz jasna nie potrzebuje i byłby w stanie swe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawować samodzielnie i bezpośrednio. Konstytucja do tego jednak nie dopuszcza, ona zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi traktuje w kategoriach symbolicznych, a odpowiedzialność za bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz faktyczne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju lokuje w gestii Rady Ministrów (art. 146 ust. 4). Na czas wojny prezydent, na wniosek premiera, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może go też odwołać. Tak samo prezydent na wniosek prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia

państwa zarządza powszechną bądź częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych. Tego rodzaju sytuacje wymagają wspólnego działania prezydenta i premiera, aczkolwiek inicjatywa leży po stronie szefa rządu, który występuje z odpowiednimi wnioskami, podczas gdy głowa państwa nadaje tylko tym wnioskom rygor wykonalności. Organem doradczym prezydenta w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Można powątpiewać w sensowność istnienia tej instytucji, skoro uprawnienia głowy państwa w tych sprawach są raczej wtórne wobec działań i rozstrzygnięć rządu. W odniesieniu do sił zbrojnych i sfery bezpieczeństwa zewnętrznego państwa bez wątpienia ma zastosowanie ogólna reguła Konstytucji, zgodnie z którą prezydent symbolizuje, reprezentuje i autoryzuje, podczas gdy rząd decyduje.

Akty urzędowe głowy państwa – z wyjątkiem spraw ściśle określonych w Konstytucji – wymagają dla swej ważności podpisu premiera. Wszelako wyszczególniona w Konstytucji lista prerogatyw prezydenta, tj. jego uprawnień nieobjętych kontrasygnatą premiera lub właściwego w danej sytuacji ministra, jest zastanawiająco długa, bowiem obejmuje aż 30 różnych działań, aczkolwiek w znakomitej większości niedających głowie państwa rzeczywistej władzy i możliwości dyskrejonalnego decydowania, gdyż wynikają one wprost z obowiązków nałożonych na nią przez Konstytucję (art. 144). Porównywalnym zakresem prerogatyw nie dysponuje jednak żaden inny prezydent Europy Środkowej (por. Antoszewski, 2012, s. 76). Gdy weźmie się pod uwagę ogólną siłę kompetencyjną prezydenta Polski mierzoną zakresem prerogatyw, to w tym regionie ustępuje on tylko prezydentowi Rumunii, wyprzedzając – nierzadko całkiem wyraźnie – pozostałe głowy państw (Antoszewski, 2012, s. 78-79)³. Wniosek z tego płynie taki – prezydentury środkowoeuropejskie są tak słabe, że na ich tle przecież niezbyt mocna polska prezydentura wygląda okazale.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. prezydent utracił kilka znaczących uprawnień, które względem Rady Ministrów przyznawała mu

3 W przywoływanym tekście A. Antoszewski powołuje się na indeks siły prezydentury opracowany przez Frye'a (1997, s. 547-548). Według tego indeksu najpotężniejsza prezydentura może mieć wartość 27 punktów. Prezydentura rumuńska osiąga wskaźnik 14 punktów, polska 13 punktów, podczas gdy dla przykładu węgierska 7,25 punktu, a czeska 4,75 punktu.

Mała Konstytucja z 17 października 1992 r. Nie może występować do Sejmu z wnioskiem o głosowanie nad wotum nieufności dla rządu. Nie zwołuje posiedzeń Rady Ministrów i im nie przewodniczy, w ogóle nie uczestniczy w posiedzeniach rządu. Nie ma prawa opiniowania kandydatur na ministrów w resortach, które dotychczas uchodziły za tzw. resorty prezydenckie, a mianowicie w ministerstwie spraw zagranicznych, ministerstwie spraw wewnętrznych oraz ministerstwie obrony narodowej. „Zgodnie z obecną Konstytucją – powiada Halina Lisicka – Prezydent nie kieruje władzą wykonawczą, gdyż uprawnienia te pozostawiono w gestii premiera” (Lisicka, 2002, s. 41). Mówiąc inaczej, ewidentnie domniemanie kompetencji w obszarze władzy wykonawczej przysługuje rządowi, nie zaś szefowi państwa (por. Garlicki, 2011, s. 256; Dziemidok-Olszewska, 2015, s. 108).

Pomimo tych redukcji uprawnień prezydenta w obrębie egzekutywy Konstytucja przewidziała instytucjonalizację kontaktów szefa państwa z rządem, służy temu istnienie specjalnego organu – Rady Gabinetowej. Konstytucja w art. 141 stanowi: „1. W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. 2. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów”. Między tymi dwoma postanowieniami wyraźnie występuje brak spójności. Radę Gabinetową zwołuje się w sprawach szczególnej wagi i jest to Rada Ministrów poszerzona o głowę państwa, której przypada tu przewodnictwo. Rada Gabinetowa posiada zatem zdecydowanie wyższą rangę ustrojową niż Rada Ministrów, o czym przesądza tak ciężar gatunkowy podejmowanych przez nią spraw, jak i jej skład. Wydawać by się mogło, iż w tej sytuacji dysponować będzie nawet silniejszymi uprawnieniami niż te, które posiada rząd. Tymczasem Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, mało tego – Konstytucja nie przyznaje jej żadnych osobnych uprawnień. W konsekwencji staje się ona niczym innym jak tylko luźną płaszczyzną umożliwiającą wymianę opinii i stanowisk pomiędzy prezydentem i rządem, mówiąc bardziej obrazowo – jest swoistym, wysokiej rangi, forum dyskusyjnym w obrębie dualistycznej władzy wykonawczej (por. Skrzydło, 1998, s. 180; Mojak, 1997, s. 336; Głajcar, 2006, s. 136; Jednaka, 2004, s. 81). Niektórzy autorzy uznają

Radę Gabinetową za organ opiniodawczo-doradczy o charakterze pomocniczym (Kruk, 2011, s. 96).

Prezydent posiada uprawnienia w zakresie powoływania rządu. Konstytucja przewiduje trzy procedury powoływania rządu ze zróżnicowaną rolą prezydenta na poszczególnych etapach. W pierwszej procedurze, którą można uznać za podstawową, prezydent desygnuje premiera, a następnie na jego wniosek powołuje rząd. Rada Ministrów w ciągu 14 dni musi uzyskać wotum zaufania od Sejmu. W razie jego nieuzyskania następuje procedura rezerwowa. Sejm wybiera wówczas premiera i proponowany przez niego rząd bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (druga procedura). Tak wybraną Radę Ministrów prezydent jest zobowiązany powołać (art. 154). W przypadku fiaska powyższych dwóch procedur powoływania rządu inicjatywę przejmuje prezydent, który powołuje premiera i na jego wniosek pozostałych członków rządu. W tej fazie do uzyskania wotum zaufania w Sejmie gabinetowi wystarcza zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to sytuacja w pewnym sensie awaryjna i może do niej dojść wtedy, gdy w Sejmie nie ma stabilnej większości zdolnej do rządzenia. U sterów władzy staje zatem rząd mniejszościowy mający wiele cech rządu prezydenckiego, gdyż podtrzymywany jest bardziej mocą autorytetu głowy państwa aniżeli siłą stojącego za nim zaplecza politycznego. Jednakowoż twierdzenie, że w następstwie tego *via facti* wbrew Konstytucji następuje przejście do systemu prezydenckiego, wydaje się grubą przesadą (Sokolewicz, 1999, s. 20-21). Wszelako, gdyby uzyskanie przez Radę Ministrów nawet poparcia zwykłej większości posłów okazało się niemożliwe, prezydent rozwiązuje Sejm i zarządza wybory (art. 155) (zob. Litwin, 2008, s. 68-70).

„Prezydent Rzeczypospolitej – stanowi art. 161 Konstytucji – na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów”. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że rola prezydenta jest tu czysto formalna i w rezultacie zobowiązany jest on do przeprowadzenia zmian w składzie rządu zawsze, gdy wystąpi o nie premier (zob. Antoszewski, 2012, s. 74; Mojak, 1997, s. 336). Nie wydaje się jednak, aby tak w istocie było. Konstytucja jednoznacznie stwierdza, iż zmian w składzie rządu dokonuje prezydent na wniosek premiera. Oczywiście samodzielnie takich zmian przeprowadzić nie

może, to jest absolutnie poza dyskusją, lecz z przepisu konstytucyjnego wcale nie wynika, że zawsze musi aprobatywnie odnieść się do wniosku premiera. W Konstytucji mowa o wniosku prezesa Rady Ministrów, zaś wniosek to propozycja czy projekt przedstawiony do rozważenia i decyzji. Wniosek nie może być równoznaczny ze zobowiązaniem, bo w takim przypadku przestaje być wnioskiem. Nie może zatem decydować ten, kto występuje z wnioskiem, *ergo* z propozycją bądź projektem, ale ten, do kogo jest on kierowany. Zatem z wnioskiem co do zmian w składzie Rady Ministrów musi wystąpić premier, jednakże prezydent może ten wniosek przyjąć lub oddalić. Inna sprawa, że zgodnie z pryncypiami systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie realną władzą dysponuje gabinet mający oparcie w większości parlamentarnej, a liderem politycznym obozu rządzącego jest z reguły premier, głowy państw, działające w takich właśnie uwarunkowaniach ustrojowych i politycznych, minimalizują swoje wymagania co do składu gabinetu oraz zasadniczo nie sprzeciwiają się propozycjom personalnym formułowanym przez premierów tak w zakresie powoływania, jak i odwoływania ministrów.

PREZYDENT A PARLAMENT

Głowa państwa posiada pewne uprawnienia w odniesieniu do parlamentu. Niemniej jednak w przeważającej mierze są to uprawnienia formalne, wyznaczone normą konstytucyjną zmuszającą prezydenta do określonego postępowania, nie zaś uprawnienia realne motywowane przyjętą przez niego linią polityczną oraz wolą jej urzeczywistnienia. Głowa państwa odgrywa pewną rolę w procesie skrócenia kadencji Sejmu. Swoją drogą, trzeba podkreślić, że w Konstytucji użyte jest owo wielce nietypowe określenie „skrócenie kadencji”, nie zaś naturalna – jakby się wydawało – w tej sytuacji formuła „rozwiązanie parlamentu”. Niektórzy autorzy sugerują, i chyba intuicja ich nie myli, iż ma to związek z chęcią umniejszenia pozycji ustrojowej prezydenta, w tym przypadku względem parlamentu (Głajcar, 2006, s. 74-75). Spośród trzech sytuacji, gdy w grę wchodzi skrócenie kadencji Sejmu, czyli inaczej nazwane przedterminowe rozwiązanie izby, tylko jedna daje prezydentowi sposobność działania w wybrany przezeń sposób. Chodzi tu o to, że może on, choć nie

musi, skrócić kadencję Sejmu, jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie mu przedstawiona do podpisu w ciągu czterech miesięcy od złożenia w izbie jej projektu (art. 225). W dwóch pozostałych sytuacjach, a mianowicie gdy Sejm większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby posłów podejmie decyzję o samorozwiązaniu oraz gdy niemożliwe okaże się wyłonienie rządu – szef państwa jest z mocy prawa zobowiązany do zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu, co automatycznie pociąga za sobą również skrócenie kadencji Senatu (art. 98 ust. 3 i 4; art. 155 ust. 2). Przy czym po skróceniu kadencji Sejmu nie następuje automatyczne jej przerwanie, lecz funkcjonuje on do momentu pierwszego posiedzenia nowo wybranej izby. To również osłabia polityczne znaczenie decyzji prezydenta o skróceniu kadencji. Prezydent posiada inicjatywę ustawodawczą, lecz oczywiście wyłącznie od parlamentu zależy, czy będzie ona skuteczna, czy też nie. W stosunku do stanu poprzedniego, Konstytucja z 1997 r. osłabia prezydenckie uprawnienia kontrolne wobec ustaw. Głowa państwa przedłożoną mu do podpisu ustawę może teraz albo zawetować, albo skierować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją, wcześniej dysponowała oboma tymi środkami równocześnie. Osłabiła też siła samego weta, bo kwestionowaną przez prezydenta ustawę Sejm jest w stanie podtrzymać większością trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, nie zaś większością dwóch trzecich głosów, jak to było poprzednio. Trzeba dodać, że prezydent nie ma prawa zgłoszenia weta wobec ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224). Głowa państwa może zwracać się z orędzim do Sejmu, Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego. Orędzia nie mogą stać się przedmiotem debaty. Nie zobowiązują adresata do respektowania ich treści, stanowią zatem formę moralnego oddziaływania i wpływu.

PREZYDENT A SĄDOWNICTWO

Względem władzy sądowniczej prezydent dysponuje przede wszystkim uprawnieniami natury kreacyjnej (nominacyjnej). Powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Działa tu oczywisty mechanizm – do powołania sędziów potrzebne są wnioski

uprawnionego organu, lecz głowa państwa może je potraktować pozytywnie lub negatywnie. Z całą pewnością nie można, jak utrzymuje część środowiska prawniczego, konstytucyjnego uprawnienia prezydenta potraktować jako wyłącznie technicznej czynności powołania sędziów wyznaczonych przez Krajową Radę Sądownictwa. Głowa państwa powołuje również pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, we wszystkich wymienionych tu przypadkach dokonuje wyboru spośród kandydatów przedstawionych mu przez zgromadzenia ogólne sędziów tych sądów i trybunału. Prezydent ma też w swej dyspozycji stosowanie prawa łaski. Tego prawa nie może jednak zastosować wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PREZYDENTA

Konstytucja zaskakuje dokładnością uregulowań dotyczących sytuacji, gdy prezydent nie może sprawować urzędu, czemu poświęcony jest obszerny art. 131. Jeżeli przypadek niemożności sprawowania urzędu jest przewidywalny, głowa państwa zawiadamia o tym marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje jej obowiązki. Gdy takie powiadomienie nie jest możliwe, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez prezydenta rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek marszałka Sejmu. Po stwierdzeniu takiej przeszkody Trybunał Konstytucyjny powierza marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków prezydenta. W sytuacji *sede vacante*, czyli trwałego opróżnienia urzędu, „do czasu – jak stwierdza Konstytucja (art. 131 ust. 2) – wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej”⁴, obowiązki głowy państwa wykonuje marszałek Sejmu (por. Mojak, 1997, s. 318). Gdyby marszałek Sejmu nie był w stanie przejąć obowiązków prezydenta, obowiązki te przejmuje marszałek Senatu.

4 Ta formuła konstytucyjna jest niepoprawna, ponieważ wybór prezydenta nie jest równoznaczny z objęciem przez niego urzędu. Objęcie urzędu następuje bowiem nie z chwilą wyboru, lecz dopiero po złożeniu przez elekta przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego, o czym skądinąd wyraźnie przesądza art. 130 Konstytucji RP.

Marszałek Sejmu, względnie marszałek Senatu, zastępując głowę państwa, realizuje wszystkie przypisane jej uprawnienia z jednym wyjątkiem, a mianowicie nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.

Za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa – o czym mówi art. 145 ustawy zasadniczej – prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W stan oskarżenia stawia go Zgromadzenie Narodowe większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek przynajmniej 140 jego członków. Wymogi te trzeba uznać za wysoce wygórowane, co sprawia, iż w praktyce wniesienie skutecznego oskarżenia staje się mało prawdopodobne, tym bardziej, że w Polsce model sprawowania prezydentury jest mocno spolityzowany, by nie powiedzieć upartyjniony, w konsekwencji obwiniona osoba może zawsze liczyć na wsparcie formacji politycznej, z którą jest związana. Konstytucja przesądza, że już z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu. Pozostaje to w pewnej kolizji z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Za niewinnego uważa się przecież każdego dopóty, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, czyli w tym przypadku Trybunału Stanu.

UWAGI KOŃCOWE

Polski porządek ustrojowy – wypada to w konkluzji zaakcentować raz jeszcze – jest wysoce nieklarowny i stara się godzić nieprzystające do siebie czy nawet sprzeczne rozwiązania. Zasadniczo zakłada zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy z dość wyeksponowaną rolą premiera, lecz równocześnie, poprzez tryb elekcji i stosunkowo szeroką listę prerogatyw, wzmacnia czy przynajmniej dowartościowuje pozycję prezydenta i w ten sposób *volens nolens* półprezycjonalizuje cały system władzy. A ta tendencja semiprezycjonalistyczna przy braku politycznej współpracy – nie mówiąc już o otwartej rywalizacji czy wręcz wrogości – pomiędzy dwoma ośrodkami egzekutywy, tj. prezydentem i rządem, może w bardzo negatywny sposób wpływać na politykę państwa czy nawet ją

skutecznie paraliżować. Konstytucja, wychodząc od klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, zmierza, chociaż niekonsekwentnie, w stronę kancleryzmu, zdaje się tym samym odrzucać – jak można by się spodziewać – system półprezydencki, aczkolwiek też niekonsekwentnie, ponieważ – jak wiemy – poprzez tryb elekcji i rozbudowany zakres prerogatyw wzmacnia głowę państwa w stosunku do standardu obowiązującego w tym względzie w systemie parlamentarno-gabinetowym.

Świadomość tego stanu rzeczy jest tu i ówdzie dostrzegana. W konsekwencji tego od czasu do czasu pojawiają się głosy wzywające do przeprowadzenia korekty ustrojowej. Jedną opcją byłoby zredukowanie potencjału kompetencyjnego prezydenta i stanowcze postawienie na ustrój parlamentarny, bez jakichkolwiek od niego odstępstw. Mógłby być to parlamentaryzm albo w wariacie gabinetowym, czyli klasycznym, albo w zmodyfikowanym wariacie kanclerskim. Wymagałoby to przede wszystkim osłabienia mandatu prezydenta i jego legitymizacji poprzez odejście od wyborów powszechnych głowy państwa oraz zdecydowanie się na wyłanianie jej w trybie pośrednim. Idea ta, pomimo że na gruncie systemu parlamentarnego ma pełne uzasadnienie, zapewne spotkałaby się jednak z gwałtownym sprzeciwem ze strony opinii publicznej i w związku z tym – co jest raczej pewne – nie będzie realizowana. Możliwe jest za to uszczuplenie uprawnień prezydenta wobec parlamentu wskutek osłabienia jego weta, które Sejm mógłby odrzucać bezwzględną większością głosów, nie zaś większością trzech piątych, jak do tej pory. W konsekwencji weto to przestałoby działać jako weto zawieszające, a nabrałoby charakteru weta refleksyjnego, ponieważ w istocie sprowadzałoby się do zmuszenia Sejmu do ponownego namysłu nad ustawą, której jednakże podtrzymanie przez większość rządzącą byłoby stosunkowo łatwe. Istnieje wszelako druga opcja – a mianowicie wzmocnienie prezydenta poprzez przebudowę ustroju na półprezydencki. Wtedy nie tylko należałoby utrzymać dotychczasową procedurę wyboru prezydenta przez naród, ale i wzmocnić jego kompetencje, w szczególności wobec rządu, co skutkowałoby tym, że byłby on formalnym i faktycznym liderem egzekutywy, mającym u swego boku Radę Ministrów, a co za tym idzie podmiotem wytyczającym cele polityki państwowej zarówno w sferze wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski, A. (2012). *System polityczny RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bankowicz, M. (2013). *Prezydentury*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bankowicz, M. (2016). Słabości polskiego systemu konstytucyjnego. W: E. Bujwid-Kurek i W. Kasprowski (red.), *III Rzeczpospolita Polska 1990-2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*. Kraków: Wydawnictwo Libron – Filip Lohner.
- Cheibub, J.A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chmaj, M. i Skrzydło, W. (2011). *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Dziemidok-Olszewska, B. (2015). System organów państwowych w konstytucjach z 1952 i 1997 r. W: A. Materska-Sosnowska i T. Słomka (red.), *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Frye, T. (1997). A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies. *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 5.
- Garlicki, L. (2011). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Głajcar, R. (2006). Relacje prezydenta z Radą Ministrów. W: R. Głajcar i M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Graczyk, R. (1997). *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków – Warszawa: Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”; Fundacja im. Stefana Batorego.
- Jednaka, W. (2004). *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kowalczyk, T. (2011). Ograniczenia biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP. W: R. Zych (red.), *Wybory i pozycja ustrojowa prezydenta w wybranych państwach świata*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kruk, J. (2011). Relacje prezydenta z rządem w okresie transformacji ustrojowej. W: B. Dziemidok-Olszewska i T. Bichta (red.), *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Lijphart, A. (ed.). (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

- Lijphart, A. (2001). *Le democrazie contemporanee*. Bologna: Il Mulino.
- Lisicka, H. (2002). Ewolucja reżimu politycznego w Polsce po 1989 roku. W: A. Antoszewski (red.), *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Litwin, T. (2008). Zasada odpowiedzialności Rady Ministrów przed parlamentem – rząd mniejszościowy w polskiej praktyce parlamentarnej. W: K. Górka i T. Litwin (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mojak, R. (1997). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: „Mopol”.
- Sartori, G. (2000). *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna: Il Mulino.
- Skrzydło, W. (1998). *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.* Kraków: „Zakamycze”.
- Sokolewicz, W. (1999). Komentarz do art. 154-155. W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zuba, K. (2013). Reżim polityczny RP. W: Z. Machelski (red.), *Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>